TEXTO PARA DISCUSSÃO

No. 587

# A deterioração do regime fiscal no segundo mandato de Lula e seus desdobramentos

Rogério L. F. Werneck

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
www.econ.puc-rio.br

Departamento de Economia
PUC-Rio

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 587

# A DETERIORAÇÃO DO REGIME FISCAL NO SEGUNDO MANDATO DE LULA E SEUS DESDOBRAMENTOS[1]

Rogério L F Werneck
*rwerneck@econ.puc-rio.br*

Outubro 2010

[1] Artigo apresentado no Seminário em Homenagem a Dionísio Dias Carneiro, promovido pelo Instituto de Estudos de Política Econômica da Casa das Garças, em 24 de setembro de 2010, no Rio de Janeiro. A ser publicado em Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle (orgs.), *Novos Dilemas de Política Econômica*.

Sumário

No Brasil, o efeito mais grave da recente crise econômica mundial adveio da onda de afrouxamento generalizado de restrições orçamentárias que teve origem nas economias avançadas. A crise deu ao governo pretexto para mudanças substanciais no regime fiscal e nas relações entre o Estado e a economia. A metade final do segundo mandato do Presidente Lula tem sido marcada por clara deterioração de contas públicas, com expansão mais acelerada de gastos primários e compromisso cada vez mais frouxo com o cumprimento estrito de metas fiscais. Revelando preferência inequívoca por soluções de *project financing* intensivas em recursos públicos, o governo tem recorrido à emissão de dívida pelo Tesouro para promover rápida expansão do crédito estatal subsidiado. As mudanças vêm implicando reversões de avanços institucionais importantes que chegaram a parecer definitivos, como a absoluta separação entre as contas do setor público não-financeiro e das instituições financeiras federais. O artigo analisa a extensão dessa multifacetada deterioração do regime fiscal e seus possíveis desdobramentos.

> “Outra lição é que nem a responsabilidade fiscal nem a inflação baixa são conquistas garantidas, exceto quando os eleitores estão mobilizados para as causas da instabilidade, como estão os alemães, e não para os benefícios da mesma, como gregos e brasileiros. Em comum com os gregos temos políticos em disputa por votos, que brigam pela paternidade dos benefícios sem custos.”
>
> Dionísio Dias Carneiro, “A Grécia, o euro e nós”,
> *O Estado de S.Paulo*, 21 de maio de 2010

## 1. Introdução

A grande novidade dos três primeiros anos do mandato inicial do Presidente Lula foi a constatação de que o governo decidira, de fato, abandonar o discurso econômico do PT e adotar uma política macroeconômica que, em linhas gerais, dava seguimento ao que vinha sendo feito no governo anterior. O que havia de mais promissor nessa constatação era o fato de que, aos trancos e barrancos, o País havia deixado para trás o risco de ruptura e conseguido assegurar, no plano da política econômica, ampliação substancial do que os anglo-saxões denominam *common ground*, o campo de idéias comuns compartilhadas por governo e oposição.

Na verdade, contudo, esse avanço logo se mostraria mais reversível do que chegaram a imaginar os mais otimistas. O artigo explora as causas e a extensão dessa reversão, com atenção centrada na condução da política fiscal. Começa pela análise do que talvez possa ser considerado o marco inicial da mudança do discurso econômico do governo a partir de 2005. A seção 3 examina os sinais de mudança dos rumos da política econômica que ganharam força depois que Antonio Palocci deixou o ministério da Fazenda. A seção seguinte analisa como a crise econômica mundial foi usada como pretexto para mudança do regime fiscal. A extensão da deterioração do regime fiscal é tratada na seção 5. A última seção explora possíveis desdobramentos dessa deterioração.

## 2. O EMBATE DE 2005 E A SAÍDA DE PALOCCI

As primeiras evidências mais sérias de retrocesso no discurso econômico do governo surgiram ao final do terceiro ano do primeiro mandato do Presidente Lula. No segundo semestre de 2005, houve um grande embate na cúpula do governo em torno da idéia de um programa de ajuste fiscal de longo prazo. Percebendo que os gastos primários vinham crescendo ao dobro da taxa de crescimento do PIB, os ministros Antonio Palocci e Paulo Bernardo propuseram a adoção de medidas de contenção dessa expansão.

O que os dois ministros tinham em mente não era um programa de corte drástico de gasto público. Era apenas a adoção de medidas que moderassem o crescimento desmedido de dispêndio que vinha sendo observado desde meados dos anos 90. A idéia era assegurar que a expansão dos gastos passasse a se dar a uma taxa inferior à taxa de crescimento do PIB. O que exigiria esforço concertado de contenção das várias fontes de rigidez orçamentária, que vinham conferindo elevado grau de autonomia à evolução da maior parte dos gastos primários e reduzindo o espaço para dispêndios de caráter discricionário.

O desfecho desse embate é bem conhecido. A proposta acabou torpedeada por uma coalizão comandada pela então Ministra Dilma Rousseff, coadjuvada por Guido Mantega, então presidente do BNDES. Classificada como rudimentar pela ministra-chefe da Casa Civil, a idéia foi deixada de lado quando Antonio Palocci teve de ser substituído por Guido Mantega no início de 2006. Os mais otimistas acreditavam, contudo, que apesar do abandono da proposta, a percepção da necessidade de um esforço de ajuste fiscal de longo prazo continuava viva em segmentos importantes do governo: na equipe que havia sido montada por Antonio Palocci na Fazenda e no ministério do Planejamento, que havia permanecido sob o comando de Paulo Bernardo. Tal otimismo estava fadado a se mostrar infundado.

O projeto de ajuste de longo prazo acabou sendo abandonado. Em parte porque a perspectiva de rápido aumento da arrecadação erodiu o apoio dos que haviam sido convencidos de que o ajuste era a única forma de abrir espaço para aumento de gastos discricionários no segundo mandato. O bom desempenho da arrecadação em 2006 ajudou a enterrar de vez o projeto. E foi visto como sinal verde para o acirramento da expansão de gastos que se seguiu.

## 3. SINAIS DE MUDANÇA

A posse de Guido Mantega no Ministério da Fazenda no início de 2006 selou o abandono definitivo da defesa da necessidade de um ajuste fiscal no governo Lula. E marcou nítida mudança no discurso econômico do governo. Na esteira da desmontagem da equipe anterior, tornaram-se cada vez mais claros os sinais de que o Ministério da Fazenda se transformara em foco de contestação de pontos centrais das idéias que nortearam a condução da política econômica entre 2003 e 2005. A história é bem conhecida.

Em 2007, com Lula já reeleito, a preocupação com o ajuste fiscal logo cedeu lugar à defesa ostensiva da expansão do gasto público, na esteira do espetacular desempenho de receita tributária propiciado pela combinação da recuperação da economia com o aumento de eficiência da máquina arrecadadora. A preocupação com as contas da Previdência logo se converteu em negação peremptória da necessidade de reformas na área previdenciária, com base em cenários róseos e apelo à contabilidade criativa. No início de outubro de 2007, quando Lula ainda tinha nada menos do que 39 meses de segundo mandato pela frente, a Ministra Dilma Rousseff anunciou de forma inequívoca, em entrevista à imprensa, que preocupações com contenção de dispêndio haviam sido deixadas para o próximo mandato presidencial. E que o grande mérito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) era ter feito o País romper com a tradição de contenção fiscal. Foi o que bastou para que, em certos segmentos do governo, passasse a ser defendido até mesmo o despropositado diagnóstico de que o

ajuste fiscal que de fato interessava ao País era o que fosse capaz de assegurar expansão ainda mais rápida do gasto público.

Aos poucos o Ministério da Fazenda passou a contestar também a política cambial e a política de metas para a inflação, aventando a introdução de mudanças completamente estapafúrdias. Em meados de 2008 o compromisso do governo com a estabilidade parecia ter quase desaparecido. Resistia com grande dificuldade, acuado num último reduto no Banco Central, enfrentando a hostilidade escancarada da Fazenda, da Casa Civil e do resto do governo, em meio a notícias de que Henrique Meirelles estava prestes a ser substituído. Não fosse a injeção de bom senso que adveio da apreensão com os possíveis desdobramentos da crise financeira mundial, esse derradeiro reduto poderia ter sido subjugado.

## 4. A CRISE COMO PRETEXTO

Tem sido alardeado que a economia brasileira pôde enfrentar com sucesso as dificuldades de 2008-2009, graças aos bons indicadores macroeconômicos que o País ostentava no início da crise. Bons indicadores foram certamente importantes. Reservas internacionais de mais de US$ 200 bilhões e um sistema financeiro sólido fizeram grande diferença. E a atuação competente do Banco Central e certas medidas de estímulo fiscal foram importantes. Mas boa parte da resistência que a economia mostrou ao choque desestabilizador da crise tem outra explicação: a enorme redução de incerteza que adveio da consolidação do arcabouço de regras e instituições que pautam a condução da política econômica no País, especialmente depois que ficou claro que tal arcabouço havia sobrevivido sem maiores danos ao difícil rito de passagem da transição política de 2002-2003. Não obstante à nítida mudança no discurso econômico do governo que vinha sendo observada desde 2006, a essência desse arcabouço parecia intocada em meados de 2008, quando a economia brasileira afinal se viu de fato afetada pela crise mundial.

Na verdade, já há algum tempo a qualidade da condução da política econômica no País vinha sofrendo inegável processo de deterioração. Mas o ambiente externo favorável, a economia em franca recuperação, a fartura de recursos fiscais e um quadro inflacionário benigno vinham mascarando a explicitação dos desdobramentos mais deletérios desse processo. Sob condições tão tranqüilas, a política econômica, até a eclosão da crise, parecia estar mantida na sua rota anterior e, em boa medida, no piloto automático. O que ajudava a reforçar a visão de que a essência daquele arcabouço de regras e instituições de política econômica permanecia intocada.

Qual foi o efeito mais grave da crise no Brasil? Em termos de redução do crescimento, o Brasil acabou sendo menos afetado que muitos outros países. O impacto não chegou a ser tão reduzido como a "marolinha" prometida pelo Presidente Lula. Mas tampouco foi tão devastador e duradouro como se temia. O que, sim, em contraste, chegou ao País como verdadeiro vagalhão, foi a onda de afrouxamento generalizado de restrições orçamentárias que veio das economias avançadas.[2] Pode-se dizer que esse desdobramento da crise foi até festejado pelo governo. A crise lhe deu a oportunidade, que em condições normais jamais teria. Permitiu, afinal, legitimar mudanças bruscas no regime fiscal e nas relações entre o Estado e a economia.

É um mito a idéia de que a crise econômica internacional teria aberto os olhos do governo para a importância de reforçar a intervenção do Estado na economia. Na verdade, a crise foi apenas o pretexto. Deu espaço para que o governo se sentisse à vontade para voltar a defender de forma mais desabrida idéias que sempre lhe foram caras, que nunca deixaram de estar profundamente arraigadas na visão de mundo da cúpula dirigente do PT. E que já vinham sendo defendidas dentro do governo, antes da crise, de forma cada vez mais ostensiva. De início, o afrouxamento fiscal que, em boa parte, era simples decorrência de decisões tomadas antes da crise, foi racionalizado como política contracíclica. Tal racionalização, contudo, tornou-se cada vez mais

[2] Ver Kornai (2009) para uma análise instigante dos desdobramentos da crise financeira que se abateu a economia mundial, a partir da idéia de síndrome de restrição orçamentária frouxa.

difícil à medida que a economia se recuperou a olhos vistos e o expansionismo fiscal seguiu inabalável, sem qualquer sinal de reversão.

É preciso ter em mente que a crise trouxe uma repentina e substancial degeneração dos *standards* de balizamento da condução da política fiscal no Brasil. De um lado, a rápida deterioração das contas públicas nas economias avançadas abriu amplo espaço para a racionalização do "moderado" afrouxamento fiscal praticado no Brasil, que ainda deixava as contas públicas brasileiras em situação "incomparavelmente melhor" que a que passara a ser usual no núcleo da economia mundial. De outro, houve sensível perda de qualidade do aconselhamento externo, à medida que o agravamento da crise mundial levou a uma mudança brusca e improvisada no discurso de organismos multilaterais. Tanto o Fundo Monetário Internacional como o Banco Mundial passaram a defender afrouxamento geral e indiscriminado de política fiscal, sem maiores cuidados com especificidades de diferentes economias, inclusive com relação à sua real vulnerabilidade à crise.

Para ter em mente quão relevantes de fato foram esses efeitos deletérios, basta lembrar que, em entrevistas concedidas em meados de 2009, o próprio ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, declarou que o FMI havia "rasgado a bíblia" de quem defendia contenção de gastos. E que os críticos da deterioração do quadro fiscal estavam desnorteados porque estavam "falando por uma cartilha que não existe mais".[3]

## 5. O REGIME EM DETERIORAÇÃO

As mudanças que vêm sendo introduzidas no regime fiscal desde a crise já deram lugar a rápida deterioração das contas públicas, vertiginosa expansão do crédito estatal, bancada por emissão de dívida pelo Tesouro, e montagem de dispendiosa

[3] *Valor Online*, 27/jul/2009.

bateria de programas "pró-negócios", em Brasília e no Rio, movidos a dinheiro público e favores do Estado.[4]

No que tange às contas públicas, não se trata apenas de deterioração do resultado primário, travestida inicialmente de política fiscal contracíclica. Trata-se também de compromisso cada vez mais frouxo com o cumprimento estrito de metas fiscais e uso reiterado de manobras contábeis, tanto do lado da receita como do lado da despesa, para enfeitar as contas e escamotear as verdadeiras dimensões da deterioração do quadro fiscal.

Seria simplista supor que, com o abandono do projeto de ajuste fiscal a longo prazo, o quadro de rigidez orçamentária na área federal permanece idêntico ao que era em 2005. Na verdade, o quadro se deteriorou bastante nos últimos anos. A luta pela redução da rigidez orçamentária está claramente na defensiva. Tendo desmontado a capacidade de resistência do ministério da Fazenda, o governo vem cedendo, de forma totalmente inconseqüente, a pressões dos Ministérios e do Congresso por mudanças na legislação que vêm implicando aumento substancial de gastos obrigatórios. Especialmente preocupantes são os efeitos acumulados de mecanismos de super-indexação de gastos que continuam intocados. Um bom exemplo é a regra informal vigente de reajuste do salário mínimo de acordo com a variação do INPC acrescido da taxa defasada de crescimento do PIB, que tem tido efeitos devastadores sobre as contas da Previdência e as finanças dos governos subnacionais.

Com a clara deterioração na qualidade da condução da política econômica e a visível falta de convicção das autoridades econômicas sobre a necessidade de controle fiscal, os custos de manter o Congresso no trilho da responsabilidade poderão se tornar proibitivos. Sem que o bom senso esteja firmemente ancorado no Executivo, vai ser difícil manter os contrassensos sob controle. A melhor evidência disso é a série de

[4] Ver Zingales (1979) para uma discussão interessante do conceito de *lobby* "pró-negócio", que envolve a defesa de interesses de grupos particulares nas decisões do governo e que, quase sempre, não é "pró-mercado", no sentido de contribuir para reforçar a concorrência aberta e livre na economia.

medidas estapafúrdias, com efeitos potenciais desastrosos sobre as contas públicas – como a extinção do fator previdenciário e a concessão de reajustes equivalentes ao do salário mínimo a todas aposentadorias e pensões pagas pela Previdência – que foram aprovadas sem maiores dificuldades no Senado em abril de 2008, antes de o governo se convencer que a crise mundial era o pretexto que faltava para mudar de vez o regime fiscal. Em vista da deterioração do quadro fiscal que o governo se permitiu promover desde então, não foi surpreendente que a extinção da aplicação do fator previdenciário tenha sido aprovada pela Câmara, também sem maiores dificuldades, em maio de 2010.

Percebendo que a deterioração fiscal já não terá, de imediato, as consequências que costumava ter, o governo tem-se mostrado menos inclinado a se desgastar para evitar a aprovação no Congresso de propostas impensadas que, em outras circunstâncias, teriam feito soar o alarme e deflagrado pronta mobilização de todas as reservas políticas do Planalto. Basta ver a leveza com que o governo tem tratado as devastadoras bombas fiscais tramitadas no Congresso. Dada a nova relação custo-benefício, o cálculo político mudou. O Presidente Lula fez o que pôde para não ter de incorrer no ônus de se opor frontalmente às propostas de extinção do fator previdenciário e de reajuste de todos os benefícios previdenciários pelo salário-mínimo.

Um aspecto particularmente grave da involução do regime fiscal é o alarmante processo de desconstrução institucional envolvido na reversão de avanços que até pouco tempo pareciam definitivos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a separação do setor público não-financeiro das instituições financeiras federais. Basta ter em mente a disposição do governo para acomodar mudanças na LRF e as relações problemáticas, de mão dupla, que vêm prosperando entre o Tesouro e o BNDES, envolvendo gestão temerária da dívida bruta do setor público e manobras para falsear o superávit primário como medida de esforço fiscal.

Por um lado, o Tesouro tem recorrido a emissões de dívida pública para conceder empréstimos extremamente longos e subsidiados ao BNDES, em condições pouco transparentes que o governo e o banco resistem em divulgar. Para evitar que esse aumento de endividamento apareça na dívida líquida do governo central, o governo vem recorrendo ao artifício contábil de lançar os empréstimos ao BNDES como ativo do Tesouro, para efeito de cálculo da dívida líquida.

Parte dos recursos repassados do Tesouro ao BNDES, sem a devida contabilização na dívida líquida, tem sido repassada de volta ao Tesouro em operações cuidadosamente concebidas para dilatar artificialmente a cifra de superávit primário do governo. Tais operações envolveram, de início, compra pelo BNDES de direitos do Tesouro a dividendos futuros da Eletrobrás e pagamentos de dividendos particularmente generosos do próprio BNDES ao Tesouro. Posteriormente, envolveram também subscrições de ações do Petrobrás pelo BNDES, com recursos emprestados pelo Tesouro, de forma a que, na gigantesca operação de capitalização, o governo consiguisse aumentar em muito sua participação direta e indireta no capital da empresa e, ao mesmo tempo, "melhorar" em R$ 32 bilhões seu superávit primário.

Os truques baseiam-se todos num tratamento contábil grosseiramente assimétrico. De um lado, a emissão de dívida que nutre os empréstimos subsidiados ao BNDES é indevidamente contabilizada de forma a não afetar a dívida líquida federal. De outro, os recursos que retornam do BNDES ao Tesouro são meticulosamente contabilizados de forma a inflar o superávit primário da União. Uma alquimia contábil que consegue transformar emissão de dívida bruta em melhora do superávit primário.

O que se teme é que esse esquema, já de proporções bastante grandes, possa ser apenas o plano piloto de uma operação em escala muito maior, a ter lugar no próximo mandato presidencial. O governo parece acreditar que, com a fórmula mágica de gestão fiscal que desenvolveu, já não tem restrição fiscal a respeitar. A súbita fartura de recursos estatais vem distorcendo a formatação do financiamento dos novos

projetos de infraestrutura, ao fomentar um clima de megalomania e dissipação de recursos, fundado na presunção de que dinheiro público é o que não falta. Tornam-se cada vez mais generosos os guichês de favores do governo e multiplicam-se as missões inadiáveis e os projetos grandiosos com custo a ser debitado ao Tesouro.

É curioso que, no início de 2006, havia no País uma visão quase consensual, da qual compartilhava a própria equipe econômica do governo. Tendo em conta a dura realidade do quadro fiscal, o governo não poderia arcar com o esforço de investimento em infraestrutura que o País tinha pela frente. E seria fundamental, portanto, assegurar práticas regulatórias bem concebidas que pudessem atrair capitais privados para a expansão da infraestrutura. Pouco mais de quatro anos se passaram. O quadro fiscal continua o mesmo. E, no entanto, o governo passou a se comportar como se tivesse recursos para financiar quase tudo. Não há projeto de investimento, por mais dispendioso que seja, que não possa ser bancado com dinheiro público.

A mudança de regime fiscal tem dado ao governo acesso inusitado a recursos para investimento. Recorrendo-se a uma conta rápida, pode-se dizer que, entre meados de 2008 e meados de 2010 o governo mobilizou nada menos que R$ 283 bilhões de recursos extra-orçamentários para investimento: cerca de 8% do PIB. R$ 208 bilhões, provenientes de emissão de dívida pelo Tesouro, entregues ao BNDES e R$ 75 bilhões de reservas de petróleo – que poderiam ter sido licitadas – foram entregues à Petrobrás. A alocação que vem sendo dada aos recursos do Tesouro pelo BNDES é, para dizer o mínimo, altamente discutível. Já o aporte de R$ 75 bilhões à Petrobrás decorre de um aumento de capital que teve de ser muito maior do que seria razoável, tendo em vista decisões equivocadas do próprio governo que impuseram à empresa uma injustificável sobrecarga de investimento. Essa fartura de recursos destinados a setores específicos, largamente beneficiados, como petróleo e energia elétrica, deve ser contrastatada com a gritante e persistente insuficiência de investimento público em áreas de grande carência, como saneamento e transporte de massa.

Bancos públicos, sujeitos a todo tipo de pressões políticas, enfrentam notórias dificuldades para manter a qualidade de suas operações de crédito. A experiência mostra que, a menos que sejam eficazmente protegidos contra tais pressões, podem acabar se convertendo, direta ou indiretamente, em desaguadouro de todo tipo de crédito de baixa qualidade concedido na economia. O que preocupa agora não é só que o governo esteja soltando as amarras e desmontando mecanismos de proteção que, bem ou mal, vinham mantendo os bancos públicos aferrados a um mínimo de prudência nos últimos anos. O mais grave é que esteja fustigando suas instituições financeiras para que expandam suas operações de crédito em ritmo bem superior ao que a parte mais lúcida dos altos funcionários dessas instituições considera razoável.

É importante assinalar que, numa entrevista concedida ao *Financial Times* em 2006, recém-empossado como ministro da Fazenda, Mantega deixou entrever o que estaria por vir, com uma explicação que, por encerrar óbvia contradição em termos, parecia não fazer sentido: como o governo não contava com recursos para investir, a solução era recorrer ao investimento privado financiado com recursos do governo. Como afinal se viu, não se tratava de um enigma, mas de um plano de jogo, formulado, note-se bem, muito antes de ter surgido qualquer preocupação com a crise econômica mundial. Foi exatamente essa "solução" que, a partir de 2008, passaria a nortear a gigantesca transferência ao BNDES de recursos do Tesouro provenientes da emissão de dívida pública.

## 6. Desdobramentos

A deterioração do regime fiscal e desvirtuamento das práticas contábeis apontam para a necessidade de um monitoramento menos simplista da política fiscal. Concentrar atenção só no resultado primário e na dívida líquida, como agora quer o governo, já não faz mais sentido. As manipulações contábeis que o governo se vem permitindo têm trazido descrédito aos dois indicadores. Passou a ser essencial monitorar também a dívida bruta, os gastos primários e a carga tributária.

Mesmo que o novo governo se disponha a desmontar o gigantesco esquema de expansão de crédito subsidiado,bancado por emissão de dívida pública, montado no BNDES, e abra mão de recorrer a novas manobras de embelezamento das contas públicas em operações do Tesouro como o banco, ainda sobrarão boas razões para não extrair conclusões apressadas de uma evolução favorável da relação dívida/PIB.

É preciso ter em conta que o quadro de insustentabilidade fiscal advém da expansão dos gastos primários muito mais rápida que a do PIB. Não há por que se iludir com uma estabilização da relação dívida/PIB baseada em elevação sem fim da carga tributária. Com a persistência desse regime fiscal, o crescimento econômico está fadado a ser sufocado pouco a pouco.

Tornou-se crucial sustar a elevação da carga tributária que vem tendo lugar, ano após ano, há uma década e meia. Trata-se de discutir como mudar o atual regime fiscal para que, dentro de quatro anos, ao fim do próximo mandato presidencial, o País não esteja arcando com carga tributária bem mais alta, beirando, quem sabe, 40% do PIB, sem contraprestação de serviços governamentais minimamente razoáveis.

Que prioridade a nova ocupante do Planalto poderá vir a atribuir a tal desafio? É bom não alimentar ilusões. Vai ser preciso bem mais do que vagas declarações de preocupação com a elevação da carga tributária. Sem desmontar os mecanismos subjacentes à expansão explosiva do gasto público, não há como conter a elevação da carga tributária. Mas é pouco provável que a presidente eleita esteja disposto a empatar seu precioso capital político no embate com os grupos de interesse encastelados no Orçamento.

Caso queira evitar esse embate, a presidente poderá recorrer a ampla gama de racionalizações. Não faltará quem alegue, por exemplo, com ar calejado, que a idéia de que tais grupos possam ser desencastelados é “coisa de quem não conhece Brasília”.

Na verdade, esse fatalismo conformista tem implicações mais sérias do que parece à primeira vista. Além de desestimular iniciativas de contenção da expansão do gasto público e esforços de racionalização dos programas de dispêndio existentes, sugere que o governo não pode prescindir do aumento de carga tributária, porque é só com base nele que poderá viabilizar novos programas de dispêndio que considere prioritários.

O pior é que o desestímulo à contenção de gasto deverá ser ainda intensificado pela ampla facilidade de aumento de carga tributária com que contará a presidente eleita. Há muitos anos vêm havendo avanços extraordinários na informatização do País, tanto nas empresas como nas máquinas fazendárias dos três níveis de governo. O que é notável é que esses dois processos que, em boa medida, avançaram de forma independente, passaram agora a uma nova fase, com a interligação das redes das empresas e das máquinas fazendárias e rápida disseminação da nota fiscal eletrônica. Mantidos os parâmetros tributários, isso deverá ter enorme impacto sobre o desempenho da arrecadação.

Na esteira da redução de sonegação e de corrupção que deverá advir desse processo, os três níveis de governo devem ser agraciados com grande bonança na coleta de tributos. O ideal seria que essa ampliação significativa da base fiscal desse lugar a uma redução criteriosa de alíquotas, de forma a manter a carga tributária no seu nível atual. Mas é ingênuo esperar que a vencedora da eleição presidencial tenha as convicções necessárias para abrir mão dessa possibilidade de aprofundamento da extração fiscal. O mais provável, portanto, é que haja nova e substancial escalada da carga tributária nos próximos quatro anos.

Enquanto for fácil manter a carga tributária em rápida elevação, é pouco provável que o governo tenha disposição de enfrentar os custos políticos envolvidos em esforços de contenção de gastos. Em princípio, portanto, o governo poderia ficar tentado a manter os gastos primários em expansão, fazendo amplo uso do aumento de receita

proveniente da elevação da carga tributária e da queda da conta de pagamentos de juros dobre a dívida. Mas a voracidade tem sido um problema. Apesar do excelente desempenho da receita, os gastos têm crescido a taxas ainda mais altas, com deterioração do resultado primário, o que, como se viu, tem requerido todo tipo de truque contábil e enfeite de contas para manter as aparências. A condução da política fiscal parece também ter feito uma aposta excessivamente otimista no espaço de manobra que adviria da trajetória de queda da taxa de juros. Em que medida os juros poderão continuar caindo com a manutenção do atual regime fiscal?

Nunca é demais lembrar que as necessidades de financiamento externo da economia brasileira deverão ser bem elevadas nos próximos anos. E terão de ser atendidas num quadro de expansão mais lenta e, possivelmente, mais turbulenta da economia mundial.Na verdade, a melhor forma de lidar com as incertezas de cenários externos menos otimistas seria exibir inequívoca e contrastante austeridade fiscal. O mais prudente seria trabalhar com alto contraste e não apostar na capacidade dos mercados de distinguir tons de cinza.

Como era de se esperar, a questão fiscal foi praticamente ignorada na campanha da eleição presidencial. Mas a verdade é que a política fiscal desse final de mandato parece insustentável. Mesmo com toda a facilidade de elevação de carga tributária, mais cedo ou mais tarde, o próximo governo se verá diante do desafio de restaurar a gestão responsável da política fiscal e recuperar a agenda pendente de reforma fiscal, relegada ao esquecimento nos últimos anos. A dúvida é se estará devidamente preparado para lidar com tal desafio. Por enquanto, tudo indica que não:

> "O papo de ajuste fiscal é a coisa mais atrasada que tem. Não se faz ajuste fiscal porque se acha bonito. Faz (sic) porque precisa. E eu quero saber: com a inflação sob controle, com a dívida caindo e com a economia crescendo, vou fazer ajuste fiscal para contentar a quem? Quem ganha com isso? O povo não ganha."
>
> Dilma Rousseff, *O Globo*, 11 de setembro de 2010

Na melhor das hipóteses, a presunção parece ser a de que não há limites relevantes para a extração fiscal e que, ao longo dos próximos anos, a carga tributária poderá ser

elevada sem maiores problemas, na medida necessária. Na pior, a presunção é de que há amplo espaço para aumento do endividamento público a ser explorado no próximo mandato presidencial.

## REFERÊNCIAS

Kornai, J. (2009). "The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis", em *http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/kornai-on-soft-budget-constraints-bail-outs-and-the-financial-crisis/*

Zingales, L. (2009). "Capitalism after the crisis", *National Affairs*, vol. 1, Fall.